

Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht

- Eine Bestandsaufnahme aus Anlass von EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranarske) -

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht, EurUP 2017, 223-233. Es ist möglich, dass die in der EurUP publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

The purpose of the paper is to analyse the conditions under which EU law confers rights to individuals. On the basis of the case law of the European Court of Justice, the different situations and conditions will be developed. Particular attention will be lead on the recent ruling of the CJEU in C-243/15 (Lesoochranarske).

I. Einleitung

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht Einzelnen gerichtlich durchsetzbare Rechte einräumt bzw. die Mitgliedstaaten hierzu verpflichtet, ist keine neue Frage, sondern wird (spätestens) seit einer wegweisenden Dissertation zur Thematik¹ intensiv diskutiert, dies (jedenfalls zunächst) teilweise durchaus kontrovers. Allerdings dürfte inzwischen – im Anschluss an die Rechtsprechung des EuGH – Einigkeit darüber bestehen, dass die Eröffnung gerade des verwaltungsgerichtlichen Rechtswegs auf der Grundlage des EU-Rechts erheblich weiter ausfällt bzw. ausfallen muss als die „traditionelle“ Konzeption der im Rahmen des § 42 Abs. 2 VwGO maßgeblichen subjektiven Rechte und im Unionsrecht letztlich ein sich am Interesse der Einzelnen orientierender Ansatz zum Zuge kommt. Gleichzeitig harrt die genaue Reichweite der unionsrechtlichen Vorgaben in diesem Zusammenhang – und hier insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen denn davon auszugehen ist, dass Einzelnen Rechte, die gerichtlich geltend gemacht werden können, eingeräumt werden bzw. einzuräumen sind – durchaus noch einer abschließenden Klärung. Nichtsdestotrotz ist dieser Problemkreis in den letzten Jahren im Zuge der Diskussion um die Reichweite der Vorgaben der sog. Aarhus-Konvention² etwas in den Hintergrund getreten, was nichts daran ändert, dass noch zahlreiche Fragen offen sind.

Dies und ein jüngeres Urteil des Gerichtshofs³ soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, diesen Problemkreis nochmals aufzugreifen, dies mit dem Ziel aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht Einzelnen (unter Einschluss von (Umwelt-) Verbänden) Rechte einräumt bzw. die Mitgliedstaaten hierzu verpflichtet und in welchen

* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

¹ *Bernhard Wegener*, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998.

² Hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/Stefan Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, Baden-Baden 2017, Art. 9.

³ EuGH, Rs. C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 – Lesoochranarske.

Konstellationen ihnen auch gerichtlicher Zugang zu gewähren ist (wobei in Bezug auf die Betroffenheit Fallgruppen gebildet werden sollen, anhand derselben eruiert werden kann, ob aufgrund des Unionsrechts (gewissen) Einzelnen gerichtlicher Zugang einzuräumen ist). In einem ersten Schritt (II.) soll die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH in Erinnerung gerufen werden, aus der sich die diesbezügliche Konzeption des Gerichtshofs ableiten lässt, welche verallgemeinert und präzisiert werden soll (III.). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (IV.).

II. Zur Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH

Soweit das Umweltrecht betroffen ist,⁴ ist der Ausgangspunkt der Rechtsprechung des EuGH⁵ zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht Einzelnen Rechte einräumt, die diese gerichtlich geltend machen können, bzw. die Mitgliedstaaten hierzu verpflichtet, eine Reihe von Urteilen zu Beginn der 90er Jahre, in welchen es im Wesentlichen um auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielende unionsrechtliche Bestimmungen, die in Richtlinien verankert waren, ging.

In den hier einschlägigen Urteilen aus dem Jahr 1991⁶ – die in Bezug auf die hier interessierende Frage weitgehend parallel ausgestaltet sind – stellte der Gerichtshof fest, dass es in der

⁴ Der Ansatz des Gerichtshofs ist im Übrigen vor dem Hintergrund der finalen Ausrichtung des Unionsrechts, dem Grundsatz der dezentralen Vollzugskontrolle sowie der Ausrichtung des Unionsrechts auch auf Rechte Einzelner zu sehen (hierzu in unserem Zusammenhang, m.w.N., *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002, 335 ff.), die der Gerichtshof schon früh betonte, s. grundlegend EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1. Letztlich wurde hiermit bereits der Grundstein für die spätere Entwicklung des Unionsrechts in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen diesem Vorgaben für die Einräumung gerichtlich durchsetzbarer Rechte Einzelner zu entnehmen sind, gelegt.

⁵ Vgl. zur Entwicklung der Rechtsprechung und zur Konzeption des Gerichtshofs etwa *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn.), 46 ff.; *Bernhard Wegener*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-) Recht. Richterliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, UTR 2008, 319 (323 ff.); *Christine Steinbeiß-Winkelmann*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes als Effektivitätsgewinn?, in: Wilfried Erbguth (Hrsg.), *Verwaltungsrechtsschutz in der Krise: vom Rechtsschutz zum Schutz der Verwaltung?*, 2010, 117 (121 ff.); *Kristin Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht - Europa- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit versus nationale Verfahrensbeschleunigung - Insbesondere zur Aarhus-Konvention, 2013, 178 ff.; *Silvia Pernice-Warneke*, Effektiver Zugang zu Gericht. Die Klagebefugnis für Individualkläger und Verbände in Umweltangelegenheiten unter Reformdruck, 2009, *passim*; *Christian Klöver*, Klagefähige Individualrechtspositionen im deutschen Umweltverwaltungsrecht und nach Maßgabe von Umweltrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft, 2005, *passim*; *Thomas von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 511 ff.; s. auch schon *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 ff.; *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht (Fn. 4), 333 ff.; zum Folgenden auch schon *Astrid Epiney/Stefan Reitemeyer*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht – Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich, Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2014, 35 (168 ff.); auf diese Ausführungen wird bei der Darstellung der Rechtsprechung in diesem Abschnitt teilweise zurückgegriffen.

⁶ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-59/89 (Kommission/ Deutschland), Slg. 1991, I-2607; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983.

jeweiligen Richtlinie um einen effektiven Schutz des betroffenen Umweltmediums (Luft oder Wasser) gehe und die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, unter Beachtung der Vorgaben der Richtlinien entsprechende Verbote, Genehmigungspflichten oder Überprüfungsverfahren zu erlassen. Daher sollten die entsprechenden Vorschriften der einschlägigen Richtlinie Rechte und Pflichten des Einzelnen begründen können. Weiter dienten die einschlägigen Grenzwerte dem Schutz der menschlichen Gesundheit, so dass die „Betroffenen“ im Fall einer potenziellen Gesundheitsgefährdung durch die Überschreitung der Grenzwerte in der Lage sein müssten, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.

Diese Linie wird in einem aus dem Jahr 1996 stammenden Urteil zu zwei Süßwasserrichtlinien fortgesetzt, in dem der EuGH die Anforderungen an die Umsetzung in Bezug auf die Frage des gerichtlichen Zugangs wie folgt formuliert: „(...) eines der Ziele der fraglichen Richtlinien (besteht) darin, die Gesundheit von Menschen zu schützen, indem die Qualität der Gewässer überwacht wird, in denen das Leben von zum menschlichen Verzehr geeigneten Fischen (...) erhalten wird oder erhalten werden könnte. Unter diesen Umständen ist es besonders wichtig, dass die Richtlinien durch Maßnahmen umgesetzt werden, deren zwingender Charakter außer Zweifel steht. Denn in allen Fällen, in denen die mangelnde Befolgung der durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, müssen die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.“⁷

Bestätigt wurde dieser Ansatz in der Rs. C-237/07⁸, wo der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Klage eines Einzelnen auf Erlass eines „Aktionsplans“ zur Verminderung der Luftverschmutzung festhielt, aus der einschlägigen Richtlinie ergebe sich eine Pflicht der Mitgliedstaaten, den Betroffenen den Rechtsweg zu eröffnen. In dem nationalen Ausgangsverfahren der Rs. C-237/07 ging es um die Klage eines Münchners gegen die zuständige Behörde auf Erlass eines „Aktionsplans“ zur Verminderung der Luftverschmutzung in der Münchner Innenstadt, damit die Grenzwerte für Feinstaub eingehalten werden können. Art. 7 Abs. 3 RL 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität⁹ verpflichtete die Mitgliedstaaten, im Falle der Gefahr einer Überschreitung bestimmter Grenzwerte und im Fall der Gefahr einer Überschreitung von Alarmschwellen sog. Aktionspläne aufzustellen, die Maßnahmen zur Vermeidung einer solchen Überschreitung aufzeigen sollen. Der EuGH stellte unter Bezugnahme auf die bisherige Rechtsprechung zu dieser Thematik¹⁰ fest, dass natürliche und juristische Personen, die „unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind“, die Aufstellung solcher Aktionspläne von den

⁷ EuGH, Rs. C-298/95 (Kommission/Deutschland), Slg. 1996, I-6755, Rn. 15 f.; s. auch EuGH, Rs. C-144/99 (Kommission/Niederlande), Slg. 2001, I-3541, Rn. 17 f.; EuGH, Rs. C-478/99 (Kommission/Schweden), Slg. 2002, I-4147, Rn. 18.

⁸ EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), Slg. 2008, I-6221.

⁹ ABl. 1996 L 296, 55. Diese Richtlinie wurde inzwischen durch die RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft in Europa, ABl. 2008 L 152, 1, abgelöst.

¹⁰ EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983.

verpflichteten Behörden erwirken können müssen, dies ggf. unter Einschaltung der zuständigen Gerichte. Diese Möglichkeit sei unabhängig davon zu gewähren, ob nach nationalem Recht die Möglichkeit besteht, den Erlass konkreter Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung zu erwirken.

In der Rs. C-404/13¹¹ bestätigte der Gerichtshof diesen Ansatz ausdrücklich. Zur Debatte stand hier die Überschreitung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid in einigen Gebieten des Vereinigten Königreichs, dies nach Ablauf der in der Richtlinie für die Einhaltung des Grenzwerts eingeräumten Frist. Einzelne müssten im Falle der Überschreitung der Frist für die Einhaltung der Grenzwerte in die Lage versetzt werden, den Erlass eines Luftqualitätsplans gerichtlich durchzusetzen: Natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte nach dem Stichdatum betroffen sind, müssten bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie erstellt wird, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Anforderungen nicht gewährleistet hat, ohne die Verlängerung der Frist gemäß den ebenfalls in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen zu beantragen.¹²

Die Rs. C-420/11¹³ betraf die Frage, ob betroffene Einzelne für den Fall der Unterlassung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92¹⁴ einen Anspruch auf Ersatz eines Vermögensschadens, der aufgrund der Minderung des Werts seines Sachguts entstanden ist, geltend machen können. Zwar verneinte der EuGH einen solchen Anspruch, dies wegen des Fehlens des notwendigen Kausalzusammenhangs, gehe es bei der UVP doch nur um die Bewertung von Umweltauswirkungen, nicht jedoch um materiell-rechtliche Vorschriften über die Durchführung von Projekten. In unserem Zusammenhang ist aber von Bedeutung, dass der Gerichtshof auch und nichtsdestotrotz feststellte, dass sich der Einzelne auf die (den staatlichen Behörden obliegende) Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92 durchzuführen, berufen könne, so dass den betroffenen Einzelnen ein Recht eingeräumt werde, dass die zuständigen Stellen eine UVP gemäß den Vorgaben der RL 2011/92 durchführen. Damit geht der Gerichtshof – wie schon in der Rs. C-201/02¹⁵ – davon aus, dass Einzelne die Pflicht, nach der RL 2011/92 eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, geltend machen können, so dass die Richtlinie den betroffenen Einzelnen ein Recht darauf verleihe, dass die zuständigen Behörden die Umweltauswirkungen eines in den Anwendungsbereich der RL 2011/92 fallenden Projekts bewerten und sie dazu anhören.

¹¹ EuGH, Rs. C-404/13 (ClientEarth), ECLI:EU:C:2014:2382, Rn. 50 ff.

¹² S. zu diesem Urteil im Einzelnen *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014, EurUP 2015, 47 ff.

¹³ EuGH, Rs. C-420/11 (Leth), ECLI:EU:C:2013:166.

¹⁴ RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

¹⁵ EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723.

In dieselbe Richtung geht das Urteil des EuGH in der Rs. C-243/15¹⁶. Hier ging es u.a. um die Frage, ob Einzelne eine Verletzung des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 (Habitatrichtlinie)¹⁷ (bzw. der nationalen Umsetzungsbestimmung) gerichtlich geltend machen können müssen. Der EuGH betonte, diese Bestimmung (wie auch die RL 92/43 insgesamt) verfolge zwar das Ziel, die natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten zu bewahren und wiederherzustellen und strebe damit ein hohes Umweltschutzniveau an. Gleichwohl wäre es aber mit der verbindlichen Wirkung der Richtlinie und ihrer praktischen Wirksamkeit im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen nicht vereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich „betroffene Personen“ auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können, insbesondere um zu prüfen, ob die Genehmigung eines Plans oder Projekts unter Beachtung des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 erfolgt ist.

III. Die Konzeption des EuGH: die „normative Interessenklage“

Ausgehend von der skizzierten Rechtsprechung des EuGH spricht Vieles dafür, dass das Unionsrecht – so wie es vom Gerichtshof ausgelegt wird – vom Konzept einer „normativen Interessentenklage“ ausgeht,¹⁸ so dass gerichtlicher Zugang unter zwei Voraussetzungen zu gewähren ist:

- Die zur Debatte stehende unionsrechtliche Bestimmung muss (auch) den Schutz von Interessen Einzelner zum Ziel und Gegenstand haben, so dass die verfolgten (Schutz-) Ziele auch dem Interesse von natürlichen (oder juristischen) Personen dienen sollen. Diese Voraussetzung wurde bei gesundheitspolitischen Zielsetzungen bejaht. Darüber hinaus kann aber auch – wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Zusammenhang mit den (Umwelt-)Verträglichkeitsprüfungen zeigt – bei „nur“ allgemein umweltpolitische Zielsetzungen verfolgenden Bestimmungen bzw. Vorgaben ein Interesse Einzelner zu bejahen sein.
- Zweitens muss die klagende Person in dem jeweiligen geschützten Rechtsgut betroffen sein (können), wobei es irrelevant ist, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten. Gleichzeitig impliziert dieses Erfordernis, dass das Unionsrecht gerade nicht von einer Popularklage ausgeht.

Noch nicht abschließend durch die Rechtsprechung geklärt ist jedoch einerseits die Frage, unter welchen Voraussetzungen genau ein Interesse Einzelner vorliegt, andererseits diejenige, wer genau als «betroffen» anzusehen ist mit der Folge, dass diesen Personen gerichtlicher Zugang

¹⁶ EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranárske), ECLI:EU:C:2016:838.

¹⁷ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

¹⁸ Dieses Konzept dürfte verschiedene Strömungen in den nationalen Rechtsordnungen aufgreifen und zusammenführen, vgl. hierzu ausführlich *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 5), 362 (396 ff.).

zu gewähren ist.¹⁹ Im Folgenden soll – ausgehend von den Weichenstellungen in der Rechtsprechung²⁰ – versucht werden, die in der Rechtsprechung entwickelten Ansätze zu verallgemeinern, weiterzuentwickeln und damit letztlich zu präzisieren, wobei im Anschluss an die Rechtsprechung zwischen den Voraussetzungen für das Vorliegen von Interessen Einzelner (1.) und der Betroffenheit (2.) zu unterscheiden ist.

1. Interessen Einzelner

Während die Rechtsprechung des EuGH zunächst die Annahme nahelegte, es sei jeweils im Einzelnen zu prüfen, ob eine Vorschrift auch tatsächlich Interessen Einzelner schützen solle (so wenn auf den Gesundheitsschutz Bezug genommen wurde), lässt die jüngere Rechtsprechung erkennen, dass dieser Ansatz jedenfalls für den Bereich des Umweltrechts zu relativieren ist: Ausgangspunkt hierfür ist die Bejahung von Interessen Einzelner an der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, geht es hier doch um eher mittelbare Interessen, wenn man auch insofern ein personales Schutzgut bejahen könnte, als der Schutz von Umweltgütern im Vordergrund steht, von dem Einzelne durch eine lückenlose Einwirkungskette betroffen sein können. Allerdings ist der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Habitatschutz in der Rs. C-243/15²¹ in seinen Erwägungen noch einen Schritt weiter gegangen: Hier leitet der EuGH letztlich allein aus der Effektivität des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ab, dass „betroffene Personen“ die Verletzung der Vorgaben dieser Bestimmung gerichtlich geltend machen können müssen. Ein irgendwie geartetes (personales) Interesse wird nicht mehr eigens geprüft, so dass es

¹⁹ Aus der Literatur zum Problemkreis *Epiney/Reitemeyer*, in: Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU (Fn. 5), 71 (168 ff.); *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Verwaltungsrechtsschutz in der Krise (Fn. 5), 117, 121 ff.; *Wegener*, UTR 2008 (Fn. 5), 319, 323 ff.; *Pavlos Eleftheriadis*, Environmental rights in the EC Legal order, YEL 2007, 297 ff.; *Martin Gellermann*, Europäisierter Rechtsschutz im Umweltrecht, FS Hans-Werner Rengeling, 2008, 233 ff.; *Angela Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, 140 ff.; *Pernice-Warnke*, Effektiver Zugang zu Gericht (Fn. 5), 64 ff.; *Klöver*, Klagefähige Individualrechtspositionen (Fn. 5), *passim*; *Kurt Faßbender*, Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts. Zugleich Anmerkung zum Feinstaub-Urteil des EuGH v. 25.7.2008 – Rs. C-237/07 – (Dieter Janecek./ Freistaat Bayern), EuR 2009, 400 ff.; *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht (Fn. 5), 511 ff.; *Christian F. Fonk*, Das subjektiv-öffentliche Recht auf ordnungsgemäße Luftreinhalteplanung, NVwZ 2009, 69 ff.; *Michael Reiling*, Zu individuellen Rechten im deutschen und im Gemeinschaftsrecht: ein Vergleich ihrer Gründe, Ermittlung und Durchsetzung, 2004, *passim*; *de Sadeleer*, Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases, Nordic Journal of International Law 2012, 39 (54 ff.); *Annette Guckelberger*, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 71. Deutschen Juristentages, Band II/1, Sitzungsberichte – Referate und Beschlüsse, 2017, 9 9 (24 f.); *Ferdinand Wollenschläger*, Verfassung im allgemeinen Verwaltungsrecht: Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?, VVDStRL 75 (2016), 187 (224 ff.). Ein sehr instruktiver Überblick über die Vorgaben des Unionsrechts und die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf den gerichtlichen Zugang in Umweltangelegenheiten findet sich im Übrigen in der Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2017) 2616 endg., die jedoch im Wesentlichen die Rechtsprechung des EuGH referiert.

²⁰ Oben II.

²¹ EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2016:838. S.o. II.

offenbar (jedenfalls soweit es um Vorgaben geht, die dem Umweltschutz dienen sollen) nicht darauf ankommt, ob «personale» oder individualbezogene Schutzgüter im eigentlichen Sinn in Frage stehen.

Hieraus wird man ableiten können, dass ein solches Interesse der Einzelnen bei umweltrechtlichen Vorgaben grundsätzlich anzunehmen ist, so dass der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, auch nur eher „mittelbare“ Interessen Einzelner reichten aus. Damit dürfte grundsätzlich auch bei „nur“ allgemein dem Umweltschutz dienenden Vorgaben ein Interesse Einzelner zu bejahen sein, so dass jedenfalls im Bereich des Umweltrechts nicht verlangt wird (wie dies noch die frühere Rechtsprechung insinuieren könnte), dass eigentlich «personale» Rechtsgüter in Frage stehen. Auf dieser Grundlage können auch Verfahrenspflichten (wie die Pflicht zur Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen, die im Ergebnis den Umwelt- und Gesundheitsschutz im Blick haben und bezwecken) Rechte Einzelner begründen.

Dieser ausgesprochen weite Ansatz erklärt sich letztlich durch das unionsrechtliche Konzept der Funktionalisierung Einzelner und dem damit im Zusammenhang stehende Grundsatz der dezentralen Vollzugskontrolle: Einzelne sollen über die Geltendmachung ihrer Rechte auch zur Beachtung des Unionsrechts insgesamt beitragen,²² ein Prinzip, welches den Rückgriff des EuGH auf das Anliegen der Sicherstellung der Effektivität der in Frage stehenden Vorgabe erklärt.

Damit geht es auf der einen Seite um den Schutz von „Interessen“ Einzelner (wenn diese auch sehr weit gefasst werden und etwa im Bereich des Umweltrechts (mittlerweile) davon gesprochen werden kann, dass das Interesse an effektivem Umweltschutz auch ein Interesse der Einzelnen darstellt); auf der anderen Seite ist aber für die Frage, ob Interessen Einzelner klagefähige Rechtspositionen begründen können, die Auslegung der jeweiligen Bestimmung maßgebend; es geht also m.a.W. um die normative Frage, ob eine bestimmte unionsrechtliche Vorschrift auch den Schutz von Interessen Einzelner zum Ziel hat oder nicht.²³ Vor diesem Hintergrund erklärt sich der Begriff der „normativen Interessentenklage“: Maßgeblich ist das Vorhandensein von Interessen Einzelner, die aber normativ verankert sein müssen.

Im Ergebnis sind somit – soweit das Umweltrecht betroffen ist²⁴ – Interessen Einzelner immer schon dann zu bejahen, wenn die geltend gemachte Vorschrift zumindest mittelbar und potentiell Anliegen des Umweltschutzes verfolgt, wobei es auf die Zielsetzung der in Frage stehenden Bestimmung ankommt. Damit ist nicht nur der Gesundheitsschutz i.w.S. erfasst, sondern auch naturschutzrechtliche Vorgaben, Maßnahmen zum Klimaschutz oder auch allgemein dem Umweltschutz dienende verfahrensrechtliche Vorgaben begründen in diesem Sinn Interessen Einzelner, dies unabhängig von der Frage, ob konkrete und direkte

²² S. insoweit schon die Nachweise in Fn. 4.

²³ Von diesem grundsätzlichen Ansatz dürfte (inzwischen) wohl auch die herrschende Lehre ausgehen. Vgl. die Nachweise bei *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 4), 364 ff.; *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 5), 363 (397 f.).

²⁴ In anderen Gebieten hingegen fällt die Rechtsprechung weitaus differenzierter aus, so dass auch das Unionsrecht durchaus zwischen im Allgemeininteresse liegenden und individualschützenden Vorgaben unterscheidet, vgl., m.w.N., *Wollenschläger*, VVDStRL 75 (Fn. 19), 187 (227 f.).

Implikationen für diese zu erwarten sind; ausreichend ist ihr „allgemeines Interesse“ am Schutz der Umwelt. Denkt man diesen Ansatz zu Ende, so ist – sieht man einmal von rein behördeninternen oder organisatorischen Vorgaben ohne irgendeinen Bezug zum Schutzgut „Umwelt“ ab – eigentlich keine umweltrechtliche Vorgabe denkbar, welche nicht auch Interessen Einzelner begründet. Damit legt die Rechtsprechung ein erheblich weiteres Konzept von Interessen Einzelner zugrunde als dies bislang in der Regel angenommen wurde, und letztlich werden damit alle dem Umweltschutz dienenden Vorgaben als individualschützend angesehen mit der Folge, dass sie Interessen Einzelner darstellen bzw. begründen.²⁵

2. Zur Betroffenheit

Allerdings ist der gerichtliche Zugang nicht schon immer dann zu eröffnen, wenn ein Interesse Einzelner vorliegt; vielmehr muss dieser nur „Betroffenen“ gewährt werden. M.a.W. ist die Bejahung eines Interesse Einzelner nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für die Bejahung eines Anspruchs auf gerichtlichen Zugang; ob dieser einer konkreten Person oder einem Verband zu gewähren ist, hängt davon ab, ob gerade diese als „betroffen“ im Sinne der Rechtsprechung anzusehen sind.

Allerdings sind der Rechtsprechung des Gerichtshofs bislang kaum Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen genau die Betroffenheit zu bejahen ist. Immerhin legen es die skizzierten Urteile²⁶ nahe, dass eine „eigene“ Betroffenheit vorliegen muss, die jeweilige Person also selbst durch die (Nicht-) Einhaltung der in Frage stehenden Vorschrift berührt ist. Diese Voraussetzung wurde etwa im Fall der (Nicht-) Beachtung von Immissionsvorschriften in Bezug auf im betreffenden Perimeter wohnhaften Personen bejaht. Gerade diese Rechtsprechung spricht zudem dafür, dass die betroffene Person auch gerade dadurch betroffen sein muss, dass das von der geltend gemachten Norm geschützte Interesse (in diesem Fall der Gesundheitsschutz) in Frage steht. M.a.W. müssen das geschützte Interesse des Einzelnen und dasjenige Interesse, in dem er betroffen ist, übereinstimmen.

Damit dürften nur diejenigen Personen als „betroffen“ anzusehen sein, die geltend machen können, in ihrer Lebenssphäre von der jeweiligen Maßnahme betroffen zu sein bzw. bei denen

²⁵ S. in diesem Sinn auch schon *Juliane Kokott/Christoph Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU, 2014, 17 (30 f.), die betonen, dass sich jedermann auf alle (unmittelbar anwendbaren) Bestimmungen des EU-Umweltrechts berufen könne, auf der anderen Seite aber auf das noch zu erörternde Erfordernis der Betroffenheit hinweisen; a.A. *Klaus Ferdinand Gärditz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU, 2014, 35 (50 f.), der betont, es sei nicht von einer Subjektivierung sämtlicher Unionsvorschriften im Bereich des Umweltrechts auszugehen; z.B. fehle es im Naturschutzrecht mangels personalen Kerns auch unionsrechtlich am notwendigen Subjektivierungspotential; in diese Richtung auch noch (auf der Grundlage der bis dahin ergangenen Rechtsprechung) *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 4), 356 ff.

²⁶ Oben II.

eine besondere Nähe des Einzelnen zu dem jeweiligen Schutzgut besteht.²⁷ Maßgeblich ist damit die tatsächliche Betroffenheit des Einzelnen, so dass all diejenigen Personen das jeweilige Recht gerichtlich geltend machen können müssen, die selbst in dem jeweils geschützten Rechtsgut betroffen sind oder sein könnten; m.a.W. sind all diejenigen (aber auch nur diejenigen) Personen betroffen, die in den von der jeweiligen Norm verfolgten Interessen beeinträchtigt sind oder sein könnten, womit eine Kongruenz zwischen den von der Norm geschützten Interessen Einzelner und denjenigen Interessen, in denen die Einzelnen betroffen sind, vorliegen muss.²⁸ Irrelevant ist dabei, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten, so dass es also durchaus möglich ist, dass es eine sehr große Zahl Betroffener gibt, wie etwa im Falle der Beeinträchtigung der Qualität des Trinkwassers. Die Betroffenheit ist dabei in jedem Einzelfall zu ermitteln. Immerhin darf verlangt werden, dass die Betroffenheit nicht nur geltend gemacht, sondern substantiiert dargelegt wird.²⁹

Deutlich wird damit, dass die Betroffenheit jedenfalls im Umweltrecht in der Regel entscheidend dafür sein wird, ob einer bestimmten Person in Bezug auf die Geltendmachung einer unionsrechtlichen Vorschrift bzw. einer auf Unionsrecht beruhenden nationalen Norm gerichtlicher Zugang zu gewähren ist oder nicht. Ausgehend von den – allerdings nur umrisshaft – erkennbaren Ansätzen in der Rechtsprechung des EuGH kann hier zwischen verschiedenen Konstellationen unterschieden werden (a), wobei sich – aufgrund der erwähnten Erforderlichkeit einer Kongruenz zwischen dem durch die fragliche Norm geschütztem Interesse und dem Interesse, in dem die Einzelnen betroffen sind – eine Anknüpfung an den Schutzzweck umweltrechtlicher Normen aufdrängt (wobei die nachfolgende Aufstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt). Gesondert zu erörtern ist die Frage der Verbandsklage (b).

a) Einzelpersonen

aa) Direkt Interessen Einzelner schützende Vorgaben oder den Einzelnen eingeräumte Rechte

Eine erste Fallgruppe betrifft all diejenigen umweltrechtlichen Bestimmungen, die als solche und letztlich „direkt“ Interessen Einzelner schützen sollen oder diesen gar entsprechende Rechte einräumen. Beispiele sind hier insbesondere (auch) dem Gesundheitsschutz dienende Vorschriften oder eigentliche Verfahrensrechte Einzelner (wie z.B. das Recht auf Beteiligung oder Anhörung).

²⁷ So auch ausdrücklich *Kokott/Sobotta*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU (Fn. 25), 17 (30 f.). Daneben können auch Umweltschutzorganisationen als betroffen in diesem Sinn anzusehen sein, worauf noch zurückzukommen ist, vgl. noch im Text sowie unten III.2.b).

²⁸ Diesen Zusammenhang betonend *Gerd Winter*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467 (472 ff.).

²⁹ Vgl. zur Illustration dieses Erfordernisses die Beispiele bei *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 5), 362 (406 f.).

Hier sind all diejenigen Personen als betroffen anzusehen, die (potentiell) aufgrund der Nichteinhaltung der entsprechenden Vorgaben in ihren Rechten bzw. ihren Interessen verletzt sind (also z.B. deren Gesundheit möglicherweise betroffen ist oder deren Beteiligungsrechte nicht beachtet werden). Dabei ist davon auszugehen, dass bei der genauen Präzisierung der Voraussetzungen der Betroffenheit durchaus ein gewisser Gestaltungsspielraum bestehen kann. So muss z.B. – soweit es um den Gesundheitsschutz geht – die Person von der Nichteinhaltung von Immissionsgrenzwerten betroffen sein können, was sicherlich dann der Fall ist bzw. von den Mitgliedstaaten zwingend so zugrunde zu legen ist, wenn der Betreffende in dem relevanten Perimeter wohnhaft ist. Bei der Frage hingegen, ob auch sonstige Personen (z.B. diejenigen, die sich dort nur gelegentlich aufhalten) als betroffen anzusehen sind, dürfte den Mitgliedstaaten ein gewisser Gestaltungsspielraum zukommen; so wäre etwa das Erfordernis, dass eine potentielle Gesundheitsbeeinträchtigung glaubhaft dargelegt wird, zulässig.

In Bezug auf den Einzelnen eingeräumte Rechte (z.B. auf Beteiligung oder auch auf gerichtlichen Zugang) kann dem nationalen Gesetzgeber ebenfalls ein gewisser Gestaltungsspielraum zustehen; allerdings darf dieser nicht so ausgenutzt werden, dass letztlich die Effektivität des jeweils eingeräumten Rechts in Frage gestellt wird. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf die Rs. C-570/13³⁰ hingewiesen. Zur Debatte stand hier eine österreichische Regelung, wonach eine Verwaltungsentscheidung, mit der festgestellt wird, dass in Bezug auf ein bestimmtes Projekt keine UVP durchzuführen ist, auch für den Nachbarn des Projekts Bindungswirkung entfaltet, dem jedoch kein Beschwerderecht gegen diese Entscheidung zusteht. Der Gerichtshof hielt diesbezüglich fest, eine solche Regelung stehe nicht in Einklang mit Art. 11 RL 2011/92 (wonach der betroffenen Öffentlichkeit gerichtlicher Zugang zu gewähren ist), sofern der Nachbar zur „betroffenen Öffentlichkeit“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 RL 2011/92 gehört und die Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf das „ausreichende Interesse“ oder die „Rechtsverletzung“ erfüllt. Denn zwar verfügten die Mitgliedstaaten über einen weiten Wertungsspielraum bei der Bestimmung dessen, was ein „ausreichendes Interesse“ oder eine „Rechtsverletzung“ darstellt; jedoch finde dieser Spielraum seine Grenzen in der Beachtung des Ziels der Bestimmung, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten gerichtlichen Zugang zu gewähren. Daher könne der nationale Gesetzgeber zwar den gerichtlichen Zugang insofern beschränken, als eine Berufung auf subjektiv-öffentliche Rechte verlangt wird; jedoch dürfe Art. 11 RL 2011/92 nicht grundsätzlich restriktiv ausgelegt werden. Wenn nun eine Bestimmung des nationalen Rechts Personen, die als Nachbarn zur „betroffenen Öffentlichkeit“ im Sinne der Richtlinie gehören könnten, grundsätzlich den gerichtlichen Zugang in Bezug auf die Feststellung der Erforderlichkeit einer UVP abspricht und diesen lediglich dem Projektträger, den mitwirkenden Behörden, dem Umweltanwalt und der Standortgemeinde einräumt, werde die betroffene Öffentlichkeit nahezu vollständig vom gerichtlichen Zugang in Bezug auf diese Entscheidungen ausgeschlossen; eine solche Beschränkung der Tragweite des Art. 11 RL 2011/92 sei nicht mit der Richtlinie vereinbar. Das

³⁰ EuGH, Rs. C-570/13 (Gruber), ECLI:EU:C:2015:231.

Urteil ist geleitet von den auch erwähnten Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz, denen es entgegensteht, wenn in Bezug auf durch das Unionsrecht eingeräumte Rechte im Ergebnis dann doch fast niemand klagen kann und wenn eine grundsätzlich bestehende (verwaltungsgerichtliche) Klagebefugnis in Bezug auf Klagen nach Art. 11 RL 2011/92 ausgeschlossen wird. Man wird aus dem Urteil aber auch ableiten können, dass die Definition dessen, was nach nationalem Recht als Rechtsverletzung oder ausreichendes Interesse im Sinne der RL 2011/92 anzusehen ist, jedenfalls nicht dazu führen darf, dass die betroffene Öffentlichkeit im Ergebnis weitgehend dann doch von der Klageerhebung ausgeschlossen ist.

bb) Schutz vor bestimmten Gefahren

Weiter sind diejenigen Vorgaben zu erwähnen, welche vor bestimmten Gefahren schützen sollen, so etwa vor als gefährlich eingestuften Anlagen oder Stoffen. Hier dürften jedenfalls all diejenigen Personen als betroffen anzusehen sein, die von der jeweiligen Gefahr konkret betroffen sein können (so z.B. Nachbarn von Anlagen). Bei gefährlichen Stoffen kann dieser Kreis ggf. sehr weit ausfallen (all diejenigen Personen, die mit dem entsprechenden Stoff möglicherweise in Kontakt kommen), wobei aber davon auszugehen ist, dass den Mitgliedstaaten bei der Eingrenzung des betroffenen Personenkreises ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.

cc) Allgemein dem Umweltschutz dienende Vorgaben

Zahlreiche umweltrechtliche Vorgaben weisen jedoch nur einen losen oder gar keinen Bezug zu Einzelnen auf. Dies gilt grundsätzlich für allgemein dem Umweltschutz dienende Vorgaben, wie etwa Regelungen im Bereich des Naturschutzes (Habitat- und Artenschutz), des Schutzes von Umweltmedien oder sonstige allgemein umweltschützende Maßnahmen (etwa des Abfallrechts oder verfahrensrechtlicher Art). Wie erörtert,³¹ geht der Gerichtshof hier davon aus, dass es vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Effektivität derartiger Bestimmungen (wobei in der Rechtsprechung bislang die Pflicht zu Verträglichkeitsprüfungen relevant wurde)³² nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stehe, grundsätzlich auszuschließen, dass sich „betroffene Personen“ auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können. In Bezug auf solche Regelungen könnte auf den ersten Blick die Annahme naheliegen, eine Betroffenheit Einzelner sei grundsätzlich ausgeschlossen, da sie ja nie als solche in ihren eigenen Interessen berührt sein könnten (da sie z.B. keine Habitate oder Arten sind bzw. die verfolgten allgemeinen Anliegen des Umweltschutzes (etwa bei der UVP) grundsätzlich nicht

³¹ Oben III.1.

³² Oben II.

als solche Einzelnen dienen sollen, so dass sie auch nicht betroffen sein könnten). Ein solcher Schluss erscheint jedoch schon deshalb zu weitgehend, weil er impliziert, dass Einzelnen gerichtlicher Zugang letztlich nur in Bezug auf solche umweltrechtlichen Regelungen eröffnet sein müsste, die letztlich direkt personale oder individuelle Rechtsgüter schützen sollen. Damit würde jedoch der vom Gerichtshof zugrunde gelegte weite Ansatz in Bezug auf die Voraussetzungen des Vorliegens von Interessen Einzelner, die grundsätzlich einen gerichtlichen Zugang eröffnen, *ad absurdum* geführt, zöge er doch die Konsequenz nach sich, dass es in Bezug auf die allermeisten umweltrechtlichen Vorgaben von vornherein gar keine betroffenen Einzelnen geben kann. Hinzu kommt, dass der Gerichtshof selbst offenbar davon ausgeht, dass zumindest auch bei solchen allgemein dem Umweltschutz dienenden Vorgaben gewisse Personen als betroffen anzusehen sein müssen, so wenn er im Zusammenhang mit den Verträglichkeitsprüfungen auf die „Betroffenen“ hinweist.

Aufgeworfen wird damit aber die Frage, auf welche Weise in solchen Konstellationen die Kongruenz zwischen dem Schutzziel der entsprechenden Norm und dem Interesse, in dem der Einzelne betroffen sein muss, hergestellt werden kann, eine Frage, zu der sich der EuGH bislang noch nicht äußerte. Ausgangspunkt muss in diesem Zusammenhang jedenfalls sein, dass es den Mitgliedstaaten freistehen muss, eine irgendwie geartete Einschränkung zu treffen, müssten sie doch ansonsten eine Popularklage zulassen. Daher drängt es sich auf darauf abzustellen, dass die Einzelnen durch die (Nicht-) Einhaltung der jeweiligen Vorschrift (z.B. in Bezug auf die Beeinträchtigung eines Habitats oder die Nichteinhaltung einer Verfahrensvorschrift) tatsächlich selbst konkret und zumindest potentiell deshalb betroffen sein müssen, weil sie eine gewisse Nähe zu dem Schutzgut oder dem Projekt darlegen können. Diese Voraussetzung kann etwa dann zu bejahen sein, wenn sie in einem bestimmten geographischen Umkreis einer Anlage wohnhaft sind oder den Lebensraum in irgendeiner Form nutzen. Ähnlich könnte man bei sonstigen Regelungen – z.B. Vorgaben des Abfallrechts oder bestimmte Umweltmedien schützende Bestimmungen – verfahren; auch hier käme es auf einen geographischen oder sonstigen (Nähe-) Bezug an. Deutlich wird damit auch, dass bei der Präzisierung der genauen Voraussetzungen der Betroffenheit den Mitgliedstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.

Trotz dieses Gestaltungsspielraums ist nicht zu verkennen, dass es Konstellationen bzw. Vorgaben gibt, in denen es praktisch keine betroffenen Einzelnen in diesem Sinn gibt oder geben kann, so z.B. in Bezug auf bestimmte artenschutzrechtliche Regelungen, gewisse abfallrechtliche Vorgaben oder auch manche medienschützende Vorschriften. Ein anderer Schluss drängte sich nur auf, wenn man davon ausginge, dass alle Einzelnen nicht nur (wie dies der EuGH offenbar annimmt)³³ *per se* an der Einhaltung aller umweltrechtlichen Vorgaben ein Interesse haben, sondern darüber hinaus auch, dass alle Einzelnen von der Nichteinhaltung betroffen sind bzw. als betroffen angesehen werden müssen. Ein solcher Ansatz würde jedoch weder dem Umstand Rechnung tragen, dass das Unionsrecht gerade keine Popularklage

³³ Oben II, III.1.

vorsieht bzw. verlangt, noch dass die Betroffenheit auch vom Gerichtshof jeweils als eigenes Kriterium aufgeführt wird, so dass die Konzeption des Unionsrechts letztlich unterlaufen würde. Daher bleibt es dabei, dass es durchaus Fallgestaltungen geben kann, in denen die Beachtung umweltrechtlicher Vorgaben von vornherein nicht von Einzelnen geltend gemacht werden kann, da Einzelne grundsätzlich nicht in demselben Interesse wie demjenigen, welches durch die jeweilige Norm verfolgt wird, beeinträchtigt werden können. Da in einer solchen Konstellation grundsätzlich eine Verbandsklage zum Zuge kommen muss,³⁴ führt die hier vertretene Sicht auch nicht dazu, dass der Grundansatz des EuGH – das Vorliegen eines grundsätzlich „klagefähigen“ Interesses immer schon dann, wenn eine Vorschrift Umweltsachen verfolgt, wobei dieses aber nur von den Betroffenen geltend gemacht werden können muss (die es dann aber auch geben muss, wobei es sich aber auch um Verbände handeln kann) – ausgehebelt würde.

dd) Klimaschutz und Schutz der Erdatmosphäre

Soweit der Klimaschutz und der Schutz der Erdatmosphäre betroffen ist, geht es einerseits um langfristige Interessen, von denen die jetzt lebenden Personen nicht betroffen sind oder sein können. Nichts deutet in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Gerichtshof in solchen Konstellationen eine Art Geschäftsführung ohne Auftrag der jetzt Lebenden zugunsten künftiger Generationen anerkennt, indem er die Betroffenheit allein deshalb bejaht, weil in weiter Zukunft die erwähnten Umweltgüter beeinträchtigt werden (könnten). Ein derartiger Ansatz implizierte im Übrigen auch einen gerichtlichen Zugang für alle jetzt Lebenden, da nicht ersichtlich ist, wie der Kreis derjenigen, welche eine solche Geschäftsführung ohne Auftrag wahrnehmen, eingegrenzt werden soll. Damit einher ginge wiederum eine Popularklage, die dem Unionsrecht jedoch fremd ist.

Allerdings gibt es gerade in Bezug auf den Klimaschutz durchaus Situationen, in denen schon jetzt die Interessen gewisser Personen konkret betroffen sind, so etwa für Bewohner von Küsten oder gewisser von Trockenheit betroffenen Gebieten. Auch hier wird man aber den Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung, unter welchen Voraussetzungen eine solche Betroffenheit Einzelner vorliegen kann, einen sehr weiten Gestaltungsspielraum einräumen müssen, so dass es wohl auch denkbar ist, den gerichtlichen Zugang Einzelner hier praktisch vollständig auszuschließen.

ee) Fazit

³⁴ Unten III.2.b).

Die bisherigen Ausführungen konnten illustrieren, dass in Bezug auf die Problematik, unter welchen Voraussetzungen Einzelne als „betroffen“ im Sinn des Unionsrechts anzusehen ist (mit der Folge, dass ihnen – soweit es um unionsrechtliche Vorschriften bzw. um auf Unionsrecht beruhendes nationales Recht geht – gerichtlicher Zugang zu eröffnen ist) nicht nur noch einige Fragen offen sind, sondern den Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung der Betroffenheit auch durchaus ein ins Gewicht fallender Gestaltungsspielraum zustehen dürfte. Dieser kennt zwar auch Grenzen, so dass er nicht so genutzt werden darf, dass der durch das Unionsrecht verlangte gerichtliche Zugang „ausgehebelt“ wird, etwa indem tatsächlich direkt betroffene Personen von vornherein vom gerichtlichen Zugang ausgeschlossen werden und / oder in denen auch in Konstellationen, in welchen Einzelne insbesondere aufgrund ihrer „Nähe“ zum Schutzgut betroffen sind oder sein können, kein gerichtlicher Zugang gewährt wird.

Zur Ergänzung sei in diesem Zusammenhang auf die Definition des Begriffs der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art. 2 Ziff. 5 Aarhus-Konvention hingewiesen: Danach ist hierunter die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit, außerdem jene Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat, zu verstehen. Auch mit dieser Definition wird den Vertragsstaaten zweifellos ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt; gleichzeitig stellte der Gerichtshof im Zusammenhang mit Art. 11 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) fest, das nationale Recht dürfe die (möglicherweise) betroffene Öffentlichkeit nicht vollständig vom gerichtlichen Zugang ausschließen.³⁵

Auf der anderen Seite ist auch nicht zu verkennen, dass es durchaus umweltrechtliche Regelungen gibt bzw. geben kann, in denen nicht ersichtlich ist, dass Einzelne im Sinn des Unionsrechts betroffen sein müssen bzw. bei denen sich häufig keine Betroffenen finden lassen (wobei die genauen Konturen bzw. die Abgrenzungen hier durchaus noch präzisierungsbedürftig sind bzw. noch nicht alle Fragen geklärt sind, etwa in Bezug auf den Kreis der Betroffenen von dem Klimaschutz dienende Vorgaben). Diesfalls ist auch nicht zwingend ein gerichtlicher Zugang zu gewähren, so dass es durchaus Fallgestaltungen geben kann, in denen zwar Interessen Einzelner zu bejahen sind (geht das Unionsrecht, so wie es vom EuGH ausgelegt wird, doch – wie erläutert³⁶ – davon aus, dass Interessen Einzelner immer schon dann zu bejahen, wenn die geltend gemachte Vorschrift zumindest mittelbar und potentiell Anliegen des Umweltschutzes verfolgt), es jedoch im konkreten Fall keine Einzelpersonen gibt, die als „betroffen“ anzusehen sind und diese Interessen somit auch gerichtlich geltend machen können. Das Unionsrecht verlangt nämlich gerade nicht, dass jeder Einzelne „automatisch“ jeden (potentiellen) Verstoß gegen umweltrechtliche Vorgaben geltend machen können muss, entbehrte doch ansonsten das Erfordernis der Betroffenheit (das ja offenbar ein eigenes Erfordernis darstellt) jeglichen Sinns, ganz abgesehen davon, dass ein solch weiter Ansatz die Verpflichtung zu einer eigentlichen Popularklage implizierte, wofür sich im Unionsrecht und in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Anhaltspunkte erkennen

³⁵ EuGH, Rs. C-570/13 (Gruber), ECLI:EU:C:2015:231. Zu diesem Urteil *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, 2 (6 f.). S. schon oben III.2.a)aa).

³⁶ S.o. III.1.

lassen. Schließlich ist zu bedenken, dass diese auf den ersten Blick möglicherweise widersprüchlich anmutende Schlussfolgerung auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass eine Kongruenz zwischen den von der Norm geschützten Interessen Einzelner und denjenigen Interessen, in denen die Einzelnen betroffen sind, vorliegen muss.

b) Verbände

Auch wenn sich somit nach dem Gesagten der Schluss aufdrängt, dass es durchaus nicht in jeder Konstellation von einer dem Umweltschutz dienenden Vorgabe betroffene Einzelpersonen geben muss, bedeutet dies jedoch nicht, dass gar kein gerichtlicher Zugang gewährt werden müsste. Eine solche Schlussfolgerung berücksichtigte nämlich nicht, dass es „Einzelne“ im Sinn des Unionsrechts durchaus auch Verbände sein können. Soweit es sich dabei um Umweltverbände handelt, sind diese *per definitionem* in ihren Interessen betroffen, soweit es um die Einhaltung von dem Umweltschutz dienenden Vorgaben geht. Insoweit dürfte dem Unionsrecht somit eine allgemeine Verpflichtung zu einer umweltrechtlichen Verbandsklage zu entnehmen sein, wobei freilich darauf hinzuweisen ist, dass den Mitgliedstaaten durchaus ein beachtlicher Spielraum bei der Präzisierung der genauen Voraussetzungen einer solchen umweltrechtlichen Verbandsklage sowie in Bezug auf die klagebefugten Verbände einzuräumen ist.³⁷

Für diesen Ansatz spricht auch und gerade, dass jede andere Sicht dazu führte, dass es zwar Interessen Einzelner geben kann, welche grundsätzlich gerichtlich geltend gemacht werden können, jedoch von vornherein keine „Betroffenen“, womit der gerichtliche Zugang jedenfalls in gewissen Konstellationen im Ergebnis dann nie eröffnet werden müsste, was wenig stimmig erschiene, den Ansatz des Gerichtshofs letztlich unterminierte und wohl auch dem Grundsatz der Effektivität, ein tragendes Element in den Erwägungen des Gerichtshofs, zuwiderliefe. Zudem vermag die Verpflichtung zur Einräumung einer umweltrechtlichen Verbandsklage (immer nur, soweit es um auf dem Unionsrecht beruhende Vorgaben geht) auch der Tatsache Rechnung tragen, dass den Mitgliedstaaten – wie erläutert³⁸ – in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen Einzelpersonen als betroffen anzusehen sind, ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist, so dass es möglich und aus unionsrechtlicher Sicht zulässig ist, wenn in Bezug auf gewisse umweltrechtliche Vorgaben des Unionsrechts keine oder nur wenige Einzelpersonen als betroffen angesehen werden, mit der Folge, dass ihnen

³⁷ S. insoweit auch Art. 2 Nr. 5 AK: Danach gehört zur „betroffenen Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit, außerdem jene Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat. Dabei wird bei Verbänden („Nicht-Regierungsorganisationen“), die sich für Umweltschutzbelange einsetzen, von vornherein ein solches Interesse angenommen. Letzteres steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass derartige Verbände allfällige weitere, nach innerstaatlichem Recht geforderte Voraussetzungen erfüllen. Diese dürfen aber jedenfalls nicht unzumutbar sein, würde doch ansonsten die effektive Wirkung dieser Bestimmung beeinträchtigt. S. hierzu *Epiney et al.*, Aarhus-Konvention (Fn. 2), Art. 2, Rn. 31, m.w.N.

³⁸ Oben III.2.a).

gerichtlicher Zugang gewährt wird. Denn auch in solchen Fallgestaltungen muss ein Verbandsklage zulässig sein, so dass die Einhaltung der betreffenden Vorgaben jedenfalls gerichtlich geltend gemacht werden kann.

Weiter ist auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, so wie diese Bestimmung durch den EuGH ausgelegt wird, hinzuweisen. Diese Bestimmung nimmt auf die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlichen oder verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren bei Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht Bezug. Zwar sind der Konvention keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten prozeduralen Ausgestaltung, insbesondere im Hinblick auf die Aktivlegitimation, zu entnehmen. Vorgegeben ist einzig die grundsätzliche Pflicht, derartige Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, „Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen, anzufechten“. Letztlich ergibt sich damit aus Art. 9 Abs. 3 AK nur (aber immerhin), dass grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher³⁹ Rechtsschutz gegen (potentielle) Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts eröffnet sein muss. Die Voraussetzungen und Modalitäten aber sollen sich nach innerstaatlichem Recht richten, so dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten ausgesprochen weit ausfällt. In Bezug auf Verbandsklagen ist von Bedeutung, dass die Aktivlegitimation und damit auch die Betroffenheit zwar durch den Vertragsstaat definiert und eingeschränkt werden darf, was jedoch nichts daran ändert, dass hierbei das Ziel der Konvention, einen weiten Zugang zu Gerichten sicherzustellen, zu beachten ist.⁴⁰ Daher darf der innerstaatliche Rechtsschutz nicht so ausgestaltet sein, dass Verbandsklagen praktisch nicht zulässig sind.

So leitete der EuGH – trotz der Verneinung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 3 AK – in der Rs. C-240/09⁴¹ aus Art. 9 Abs. 3 AK ab, dass ein nationales Gericht dann, wenn eine mit dem Unionsrecht geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines von Art. 9 Abs. 3 AK intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen habe, dass es so weit wie möglich im Einklang mit dieser Bestimmung steht, dies im Hinblick darauf, dass es einer Umweltschutzorganisation wie der im Ausgangsverfahren tätigen ermöglicht wird, eine behördliche Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum EU-Umweltrecht steht, gerichtlich anzufechten. Die Formulierungen des Gerichtshofs in Bezug auf die Verbandsklage deuten darauf hin, dass zumindest eine allgemeine und grundsätzliche Verneinung des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden in denjenigen Fallgestaltungen, in denen es um die Beachtung des EU-Umweltrechts (und damit um Interessen Einzelner) geht, als nicht mit den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK in Einklang stehend angesehen wird. Dieser Ansatz impliziert, dass Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. von auf diesem beruhendem nationalen Recht grundsätzlich eine Verbandsklage einzuführen. Eine solche Pflicht geht weit über eine Verbandsklage bezogen auf

³⁹ Aber auch zivilgerichtlicher Rechtsschutz (in Bezug auf das Verhalten von Privatpersonen).

⁴⁰ S. die Stellungnahme des *Compliance Committee* in ACCC/C/2008/31 Deutschland, Rn. 92.

⁴¹ EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.

die Genehmigung bestimmter gefährlicher Tätigkeiten bzw. UVP-pflichtiger Anlagen hinaus, ganz abgesehen davon, dass auf diese Weise letztlich die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK durch einen unionsrechtlichen Rechtsakt „ersetzt“ wird, jedenfalls soweit der Grundsatz der Einführung einer Verbandsklage für die Geltendmachung der Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. nationalen Durchführungsbestimmungen betroffen ist.⁴²

IV. Fazit

Wie die Ausführungen aufzeigen konnten, entwickelte sich die Rechtsprechung des EuGH in den letzten Jahren auch in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen Einzelne Bestimmungen des EU-Umweltrechts bzw. nationale Umsetzungsvorschriften gerichtlich geltend machen können, weiter. Bemerkenswert ist insbesondere die in der Rs. C-243/15 erfolgte Präzisierung, dass sich aus der Effektivität der einschlägigen Vorgaben des Unionsrechts ergebe, dass betroffenen Einzelnen gerichtlicher Zugang zu gewähren ist, was jedenfalls im Umweltrecht impliziert, dass letztlich alle dem Umweltschutz dienenden Vorschriften Interessen Einzelner im Sinne der Rechtsprechung begründen. Auch wenn damit aufgrund des Erfordernisses der Betroffenheit gerade keine Popularklage einhergeht, ist doch nicht zu verkennen, dass dieser Ansatz des Gerichtshofs weit über die sich aus der RL 2011/92 und der RL 2010/75 (UVP- und IE-Richtlinie) ergebende Pflicht der Mitgliedstaaten, gerichtlichen Zugang zu gewähren, hinausgeht, da er gerade nicht auf den Anwendungsbereich dieser Rechtsakte beschränkt ist.

Wenn sich somit die Konturen der «normativen Interessentenklage» verdichten und klären, bleiben gleichwohl noch offene Fragen. So ist insbesondere noch nicht abschließend geklärt, unter welchen Voraussetzungen genau eine Vorschrift des EU-Rechts tatsächlich Anliegen des Umweltschutzes verfolgt. Vieles spricht hier dafür, dass hierunter nicht nur solche Vorschriften fallen, die sich in auf Art. 192 AEUV gestützten Rechtsakten befinden, können doch – auch im Anschluss an Art. 11 AEUV (wonach Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und –maßnahmen einzubeziehen sind) – dem Umweltschutz dienende Vorgaben auch in anderen Rechtsakten enthalten sein. Auf der anderen Seite werden nicht zwingend alle in einem umweltrechtlichen Rechtsakt enthaltenen Bestimmungen auch selbst dem Umweltschutz dienen, so dass diese Voraussetzung jeweils eigens zu prüfen ist und tatsächlich ein Bezug der in Frage stehenden Bestimmung zum

⁴² Vgl. in diesem Zusammenhang spezifisch zu den Implikationen des Urteils in Deutschland *Remo Klinger*, Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung in deutsches Recht, EurUP 2014, 177 ff.; s. ansonsten zu dem Urteil (und in Bezug auf die angesprochene Frage i.Erg. wie hier) *Jörg Berkemann*, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – eine Analyse von EUGHE 2011, I-1255, DVBl. 2013, 1137 ff.; *Remo Klinger*, Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts. Zur Umsetzung des Urteils des EuGH vom 8.3.2011, Rs. C-240/09 „Lesoochrannárske zoskupenie VLK“ in das deutsche Recht, EurUP 2013, 95 ff.; *Ulrich Seifert*, Fortschritte beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention? – Jüngste Lösungsansätze von EuGH und BVerwG, ZEuS 2016, 49 (57 ff.).

Umweltschutz erforderlich ist.⁴³ Weiter sind auch bei den genauen Voraussetzungen der Betroffenheit der Einzelnen noch nicht alle Fragen geklärt, wenn auch nach der hier vertretenen Ansicht Vieles für eine umfassende Verpflichtung zur Einführung einer Verbandsklage, soweit es um EU-Umweltrecht bzw. um auf EU-Umweltrecht beruhendem nationalen Recht geht, spricht.

Wie auch immer man im Einzelnen die noch offenen Fragen beantwortet, ist nicht zu verkennen, dass die normative Interessentenklage insbesondere aufgrund der weiten Auslegung des Interesses Einzelner in der jüngeren Rechtsprechung deutlich weitergeht als bislang meist angenommen. Dass dieser Ansatz des EuGH – unabhängig davon, wie man die angedeuteten Abgrenzungsfragen entscheidet – für Rechtsschutzsysteme, deren Dreh- und Angelpunkt für die Klagebefugnis die Existenz eines subjektiven Rechts ist, gewisse Herausforderungen mit sich bringt, liegt auf der Hand, impliziert er doch einen wesentlich weiteren gerichtlichen Zugang.⁴⁴ Aufgeworfen wird damit auch die Frage, ob diese Erweiterung nur für die unionsrechtlich begründeten Rechte oder auch allgemein für das nationale Recht (oder gewisse Teile desselben, wobei insbesondere das Umweltrecht relevant ist) gelten soll.⁴⁵ Und ganz grundlegend hängt damit auch die Problematik der Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit ab, wobei vor dem Hintergrund der in diesem Beitrag aufgezeigten Entwicklung der unionsrechtlichen Vorgaben nach der hier vertretenen Ansicht Vieles für eine gewisse Weiterentwicklung dieser Funktion spricht.⁴⁶

⁴³ Einen solchen lehnte der EuGH bei einer Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten der Kommission gegenüber ab, da sie allein die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betreffe, vgl. EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens), Slg. 2000, I-3743. ,

⁴⁴ Hierzu z.B. *Daniel Couzinet*, Die Schutznormtheorie in Zeiten des Feinstaubs – Zur Dogmatik der Schutznormtheorie im Kontext der Subjektivierung von Aktionsplänen und planunabhängigen Maßnahmen –, DVBl. 2008, 754 ff.; *Christian Calliess*, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte. Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, 1 ff.; ausführlich, m.w.N., *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 19), 128 ff.

⁴⁵ Vgl. bereits die Überlegungen bei *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle (Fn. 4), 421 ff.; s. ansonsten z.B. *Jan Ziekow*, Strategien zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland. Einbettung in das allgemeine Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht oder sektorspezifische Sonderlösung für das Umweltrecht?, in: Wolfgang Durner/Christian Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, 39 (45 ff.); *Jan Ziekow*, Strategien zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland. Einbettung in das allgemeine Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht oder sektorspezifische Sonderlösung für das Umweltrecht?, EurUP 2005, 154 ff.; *Silvia Pernice-Warnke*, Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung eines Doppelstandards?, EuR 2008, 410 ff.; *Angela Schwerdtfeger*, „Schutznormtheorie“ and Aarhus Convention – Consequences for the German Law, JEEPL 2007, 270 ff.; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, 210 ff.; *Walter Frenz*, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklagen, DVBl. 2012, 811 ff.; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 19), 208 ff.; *Gärditz*, in: Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU (Fn. 25), 35 ff.; *Guckelberger*, in: Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fn. 19), 9 (24 ff.); *Wollenschläger*, VVDStRL 75 (Fn. 19), 187 (224 ff.).

⁴⁶ Zur Problematik (und für einen «Funktionswandel»), m.w.N. (auch auf abweichende Ansichten), *Bernhard Wegener*, „Nein, nein, nein!? Kein Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts?, JZ 2016, 829 ff.

